CANADIAN LABOUR CONGRESS

SUBMISSION TO

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

OF THE HOUSE OF COMMONS

RELATED TO

THE ENFORCEMENT OF LEGISLATION

PROHIBITING RACIAL DISCRIMINATION

OTTAWA, ONTARIO

APRIL, 1988

88-04845/

Introduction

The Canadian Labour Congress, through its affiliated and directly chartered bodies represents approximately 2.2 million employees, from every province and territory of Canada, who are engaged in virtually every sector of the Canadian economy. A significant component of the membership of the Canadian Labour Congress is composed of federal private sector and public sector employees.

The objectives of the Canadian Labour Congress include promoting the principles of free collective bargaining and the unionization of the workforce, advocating legislation which will protect the interests and safeguard the rights of workers, and protecting and strengthening our democratic institutions. Accordingly, the Canadian Labour Congress has a special interest in and commitment to reducing inequalities which restrict the opportunity of many Canadian workers to fully participate and share in the benefits of Canadian society. Among the specific purposes enumerated in the Constitution of the Canadian Labour Congress are the following:

Section 4: To require all affiliates to extend union membership and organization in Canada to workers regardless of race, colour, creed, sex, age, or national origin.

Section 5: To secure legislation which will safeguard the rights of workers and promote the principle of free collective bargaining, and the security and welfare of all people.

Section 6: To protect and strengthen our democratic institutions, to secure full recognition and enjoyment of the rights and liberties to which we are justly entitled, and to preserve and perpetuate the cherished traditions of our democracy.

. . . /2

This commitment was reaffirmed in a policy statement on Human Rights adopted by the 1984 CLC Convention which said, in part:

> "The Canadian Labour Congress, as a supporter of the Universal Declaration of Human Rights, reaffirms the principle of non-discrimination and proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and before the law. We declare our absolute opposition to any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national or ethnic origin, age, disability, sexual orientation or conviction for an offence for which a pardon has been granted, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or all social, cultural, economic, civic and political fields."

Trade unions have historically played a significant role in the struggle for human rights and equality in Canada. Trade unions have fought for equality for workers through varied approaches, including collective bargaining, education, legislative reform and political action. Moreover, by seeking to organize those groups of workers who are presently unorganized, trade unions today constitute one of the most effective vehicles through which individual Canadian workers can strive towards achieving human rights and equality in employment, and in society in general. For most Canadians, it is through the collective strength that comes with unionization that individuals can attain their just economic and social interests, remove those barriers which impede full and equal participation in Canadian society, and protect and advance their freedom to participate in and benefit from those fundamental decisions which determine the extent to which Canada is truly a "free and democratic society".

Historically, the struggle for fundamental human rights and equality has of necessity taken unions beyond the arena of the workplace. Unions have always played an important part in campaigns against racism for the protection of visible minorities, and for sexual equality. With the Canadian Human Rights Commission

. . . /3

we developed a course on "Human Rights and Trade Unions". The CLC also played an active part in helping Indo-Chinese refugees in 1979-80, and was one of the organizers of the 1983 conference on "Multi-Culturalism in the Workplace: Problems and Opportunities". The CLC has a program of information and education on important issues concerning civil liberties and human rights.

In view of our long involvement in the human rights field, the Canadian Labour Congress congratulates the Standing Committee on Human Rights of the House of Commons for undertaking this consultation process related to the enforcement of programmes and policies of the Canadian Human Rights Commission with respect to the legislative prohibitions on racial discrimination. It is our hope that our submissions will be helpful and will result in amendments which strengthen and further the protection of fundamental human rights in our society and the vital role that Human Rights Commissions should play in this regard.

It is the view of the Canadian Labour Congress that the role and procedures of the Canadian Human Rights Commission must change to meet changing times. Early cases under human rights legislation assumed that <u>intent</u> was necessary in order for there to be a finding of discrimination. The "intent" element reflected the principle of the legislation and public policy that deliberate discrimination based upon attitudes of prejudice was the problem to be dealt with.

At a later period human rights agencies widened the concept of intent. Discrimination consisted in intentional or conscious distinctions between groups but without an attitude of prejudice or animosity.

<u>Systemic Discrimination</u>

In recent years human rights tribunals, especially in employment matters, have moved beyond intent and have focused upon the <u>effects</u> of the employer's policies upon actual and prospective employees. For example, height and weight require-

ments may not be established with an intention to discriminate against Asiatics, yet may have the effect of excluding a disproportionate percentage of Asiatics. Similarly, requirements re: education levels may have the unintended effect of excluding particular groups or affecting them disproportionately. This focus on the effects of employment systems has also engendered consideration of other systemic issues, the concept of bona fide occupational requirements and the duty of reasonable accommodation. In other words, to a very large extent the focus of human rights legislation is now upon the effects of employment systems upon different groups. In our view a focus upon systemic effects without regard to intent is a very different process from one which focuses upon intent coupled with an attitude of animosity or prejudice. When a finding of discrimination is made against an employer in the latter situation, a stigma attaches to the employer -- "he or she is guilty of holding evil attitudes and intentions". In the former situation, however, there is no stigma -- the issue is not "the evil motive of the employer"; motive does not enter the question at all. The issue is the technical adequacy of the employment policies -- do they promote equality of opportunity, and equality of outcome?

In dealing with the specific purpose of this submission, i.e. the effectiveness of the Commission in combatting racial discrimination, it is our view that the Commission is not seen as a major force. While there is a greater awareness generally of human rights' issues, the Commission, as a federal agent, is not perceived as being "on fire", so to speak, as the guardian and front-line fighter for human rights issues.

The Commission has become so bogged down in internal administrative and bureaucratic regulations that, in a sense, it seems to have lost its way. Process has taken precedence over redress, to the extent that being able to lodge a complaint and have it accepted for investigation is an achievement in itself.

. . . /5

Some unions have had to take the Commission to Federal Court in order to have complaints from their members accepted for investigation.

In defence of the Commission, however, we believe that current conservative operational practices result from aggressive right-wing attacks on the existence of Human Rights Commissions and from some court decisions, which clearly have come down on the side of respondents' rights - rights of "due process" - versus the legitimate resolution of allegations of discrimination.

The Nielson Task Force's review of the role of the Commission suggested that it could be abolished, in favour of Civil Court proceedings. This proposal could not be expected to set the Commission on fire with burning enthusiasm for the pursuit of justice in the field of human rights, recalling the abolition of the provincial commission in British Columbia.

However, we believe that the Commission cannot be excused from attempting, as it does, to avoid dealing with complaints brought to its attention, instead of attacking these problems in a forthright manner, with the shortest possible delay.

In a desperate attempt to appear neutral, we believe that the Commission has, in fact, become insensitive to the role given to it by Parliament, outlined in the "Purpose of the Act", to protect fundamental human rights, explicitly of minorities, within its jurisdiction.

Now Commission staff put the onus on complainants to prove and document their own cases. Formerly this was the most important role of the investigator. At present, investigations of complaints seemed to be a forgotten role. Indeed, "building a case" to support a violation of the Act is interpreted as being biased in favour of a complainant and not neutral as the Act requires, in the view of the Commission.

. . . /6

In our view, while ensuring due process to all parties, Human Rights Commissions should be active, seeking out and fighting cases of discrimination, wherever they exist. Unions should be able to make and fight complaints on behalf of their members.

Our view, that human rights agencies must focus greater attention on the systemic effects of employment policies, determines many of the proposals and comments that are set out in the following pages. For example, we believe that the Commission must commit more investigative resources to effectively pursue discrimination cases. We propose that unions be permitted to carry complaints, especially where the case involves systemic discrimination. We also hold that Commission guidelines should not be binding on tribunals, because in our view the complexity of systemic discrimination cases require that tribunals be able to make findings of systemic discrimination even though the employer purported to follow Commission guidelines.

Guidelines should not be binding on the Commission or on a Tribunal appointed pursuant to Section 39 (1) or on a Review Tribunal constituted pursuant to Section 42.1 (2). In our view, the purpose of guidelines should be to assist parties in developing non-discriminatory employment practices and policies, but Commission guidelines should not be taken as definitive determinations of the law in each case. A situation may occur where a respondent employer in its employment practices has followed in good faith general guidelines of the Commission, yet in the particular circumstances the employment practices have an adverse effect upon a particular group. If a primary concern is to address "systemic discrimination" employment practices even when they are in line with Commission guidelines, they should be open to review.

No question of stigma attaching to the respondent need arise; there is no assertion of improper intent or motivation on the part of the respondent. A tribunal's finding of adverse effect discrimination under these circumstances would simply indicate that despite previous efforts to develop employment

. . . /7

practices and policies which are non-discriminatory, improvements and refinements still need to be made.

The consultation process which precedes the adoption of guidelines must be adequate to ensure that all affected groups can fully participate in an informal matter. Where employment relationships are involved and the employees are represented by a trade union, union representatives of the employees must be involved in the consultation process.

The Act should provide for the prosecution of systemic discrimination. The Commission should initiate massive studies - of large employers - wherever the composition of the workforce is indicative of racial inequities. The federal public service might be an appropriate starting point. Such a study was promised years ago.

In addressing the concerns of the Committee on the effectiveness of the Commission in dealing with complaints of racial discrimination, it is noted that, of the complaints received in 1986 by the Canadian Human Rights Commission, 11 per cent related to race and colour, for a total of about 50. From the annual report of the Commission, it is not clear how many were deemed to be founded. On this basis, a conclusion could be reached that there are not too many racial problems in the federal jurisdiction, including that of the federal public service. If there are problems, based on race and colour, they apparently are not being brought to the Canadian Human Rights Commission, for whatever reason. However, we are inclined to believe that out of a Black population of more than 500,000, there might be more than 50 complaints.

Following are specific examples of how complaints, some of which were based on race, were handled by the Canadian Human Rights Commission:

Case A

The complainant alleged that race and native ancestry

as the basis for dismissal from employment in 1985.

The Commission refused to accept the complaint pursuant to Section 33(b)(1) of the CHRC Act since another redress process had ruled that the dismissal should stand. When a solid case was made that the issue of race had never been dealt with as an issue in the dismissal, the Commission remained adamant in its refusal to deal with it. The case was taken to the Federal Court in order to set aside the CHRC decision not to investigate. The appeal was upheld in September 1987; but the case, as yet, has not been investigated by the Commission. Indeed, it was appealed to the Supreme Court.

Hence, more than two years after lodging a complaint with the Commission, the complainant, with union support, is still waiting for the Commission to deal with his case.

Case B

A complaint of systemic and singular racial discrimination was refused by the Commission for several reasons. The onus was placed on the complainant to demonstrate the systemic aspects of the case, which he attempted to do with an extensive research document. However, this was not accepted. For more than a year, discussions continued to persuade the complainant to use "Commission" language - that would be acceptable in terms of CHRC scrutiny. Eventually, this complaint was not taken and the complainant has since sought legal advice, with assistance from his union.

Other cases could be cited which centre around the same problem - the legalistic and bureaucratic cocoon in which the Canadian Human Rights Commission has wrapped itself. From the viewpoint of the Commission, this approach is necessary, in order to be fair to all parties. Thus, the Commission apparently now holds that it can no longer assist complainants (for whom the Act primarily exists) and investigate their complaints.

. . . /9

The change in investigative operational procedures, which apparently limits on-site gathering of evidence, and places the onus on complainants and their counsel to supply evidence to the CHRC investigators, who, in fact, have full authority to conduct such enquiries, is unacceptable.

Criticism of current practices of the Canadian Human Rights Commission should not be interpreted as a denial of the essential role of this agency in administering human rights legislation and protecting persons who suffer discrimination. The CLC fought too hard and long for the establishment of human rights commissions to now withdraw support, even though current procedures are manifestly ineffective.

Rather, we believe that the Commission must be freed of restrictions - even if self-imposed - which hinder the steady pursuit of protection of the human rights, particularly those of racial and ethnic minorities. Without denying "due process", procedures should not muzzle the effective enforcement of the mandate enshrined in the Act, to ensure a just and equitable society for all.

As Prof. Black notes in his study, Employment Equality: A Systemic Approach, the Human Rights Commission must serve two quite different objectives, the resolution of individual complaints, and effectuation of change in business systems, i.e., dealing with systemic concerns. It is our view that, in the past, few of the Commission's investigative resources have been dedicated to the investigation of systemic issues, while too many resources have been directed to individual complaints. In our opinion a balance must be achieved.

One method to assist in achieving such a balance would be to amend the legislation to permit unions to fully carry a complaint where they indicate a preference for doing so. In such cases the organization that carried the complaint should have the option of foregoing the investigation and conciliation stages and

. . . /10

independently requesting the appointment of a tribunal and a hearing on the merits of the case. We want to see the Commission take a more pro-active stance with respect to systemic discrimination, and we would like to see changes in the Act which will permit unions to be more involved as well.

The legislation should be amended to provide a procedure for the discovery of documents prior to a hearing. Discovery should be allowed for the purpose of obtaining information to be used in preparing a case as well as for the production of documents to be introduced as evidence. Discovery should be available to the Commission, to a complainant such as a union which assumes carriage of a case, and to a respondent.

In our view, the question of conciliation and settlement needs to be reconsidered. While we are of the view that the conciliation stage should be de-emphasized, particularly in systemic discrimination cases, there is still a need to maintain a clear separation between the investigatory stage and the conciliation stage. Evidence obtained at the conciliation stage should not be admissible before a tribunal. To permit otherwise would dissuade respondents from even considering settlement discussions.

There should be a strict time limit imposed on the conciliation stage. Conciliation cannot be permitted to serve as a mechanism for delay.

We would urge the inclusion of provisions in the Act requiring that a tribunal be appointed to hear the complaint following a specified conciliation period of limited duration.

In our view as Human Rights agencies, the focus upon systemic discrimination in the workplace, the need for trade union involvement, and trade union carriage of complaints are incontestable. Often, a trade union will have the access to information and perspective to be aware of systemic issues. Provision for the union carriage of complaints is an avenue for ensuring that

. . . /11

real cases of discrimination are addressed promptly.

Since one of the primary functions of the Commission, and indeed the entire administrative process, is to educate members of society, it is suggested that it is highly appropriate that settlements should be published. An argument can be made in favour of deleting the names of the parties, but the relevant facts of settlements should always be made public in order that those who are interested in complying with or enforcing the law can know what is being done in these cases.

Whenever a case has significant systemic aspect the settlement of the case must be published. Publishing the details of systemic discrimination cases will inform the public at large and specific sectors of our society as to the existence and character of systemic discrimination.

While an increase in the amount of damages that can be awarded may be advisable as an element of redress in particular cases of discrimination, we believe that the focus of any discussion of remedies should be on remedies of a preventative and corrective nature to address systemic discrimination.

Respectfully submitted on behalf of the

CANADIAN LABOUR CONGRESS

Shirley G.E. Carr, President
Richard Mercier, Secretary-Treasurer
Dick Martin, Executive Vice-President
Nancy Riche, Executive Vice-President

GA/daa
opeiu-225

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

AU

COMITÉ PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

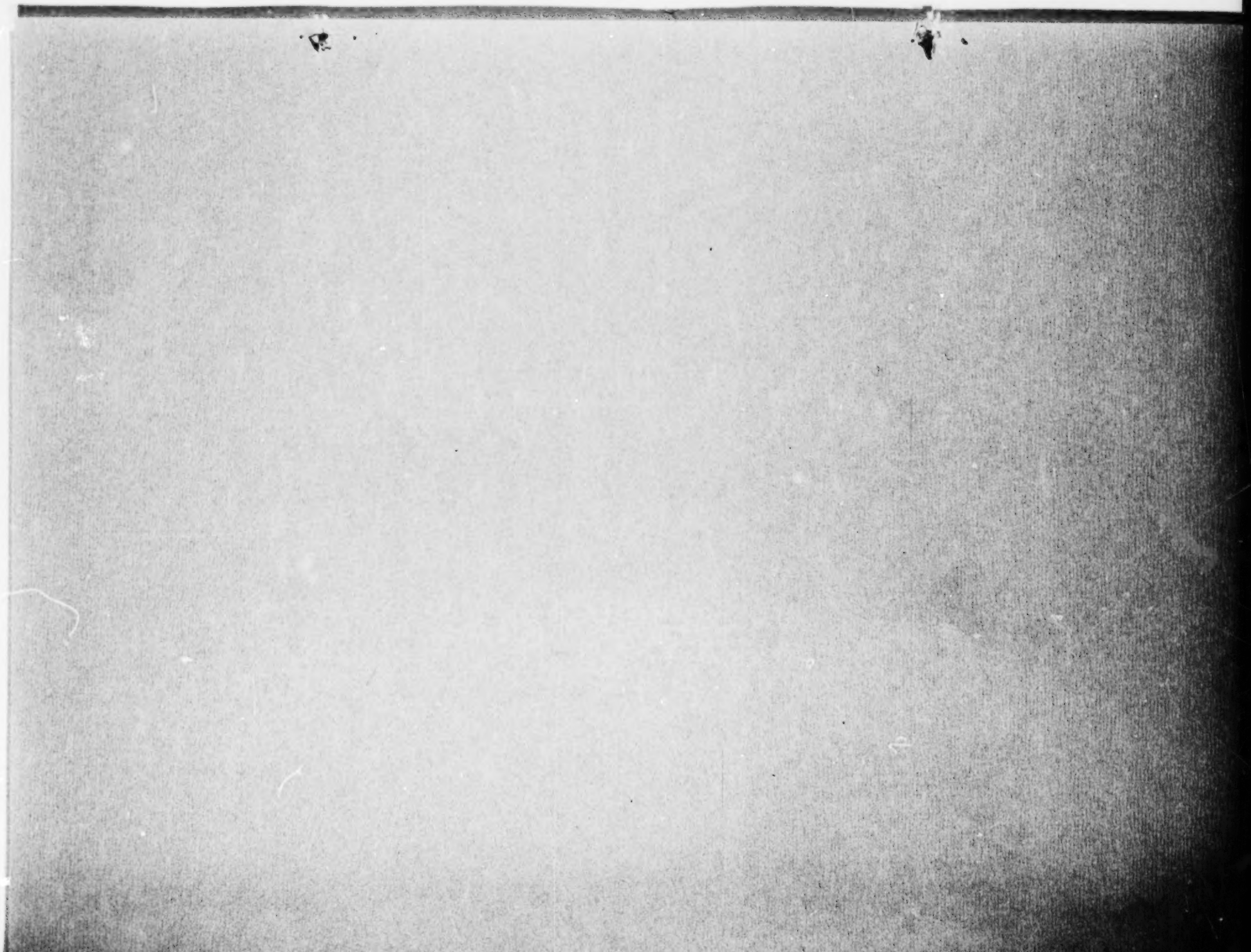
CONCERNANT

L'APPLICATION DE LA LOI INTERDISANT LA

DISCRIMINATION RACIALE

OTTAWA (ONTARIO)

AVRIL 1988



Introduction

Le Congrès du travail du Canada (CTC), par l'entremise de ses organismes affiliés et de ses organismes à charte directe, représente environ 2,2 millions d'employés qui travaillent dans chaque province et territoire du Canada et dans presque tous les secteurs de l'économie canadienne. Une grande partie des membres du Congrès du travail du Canada appartient au secteur privé et à la fonction publique fédérale.

Le CTC cherche notamment à favoriser les principes de la libre négociation collective et de la syndicalisation des travailleurs, à défendre les lois qui protègent les intérêts et les droits de ceux-ci, ainsi qu'à protéger et à renforcer nos institutions démocratiques. En conséquence, le CTC tente tout particulièrement, et a même pris un engagement en ce sens, de réduire les inégalités qui empêchent de nombreux travailleurs canadiens de participer pleinement à l'épanouissement de la société canadienne et de bénéficier des avantages offerts par celle-ci. Ainsi, la constitution du CTC renferme entre autres les objectifs suivants :

Section 4 : Exiger de tous ses affiliés qu'ils acceptent comme membres et syndiquent les travailleurs au Canada, indépendamment de la race, de la couleur, de la foi, du sexe, de l'âge ou de l'origine nationale.

Section 5 : Obtenir des lois propres à sauvegarder les droits des travailleurs et à favoriser le principe de la libre négociation collective, ainsi que la sécurité et le bien-être de tous.

Section 6 : Protéger et renforcer nos institutions démocratiques; obtenir la pleine reconnaissance et la pleine jouissance des prérogatives et libertés auxquelles nous avons droit; préserver et perpétuer les traditions chères à notre démocratie.

Cet engagement a d'ailleurs été confirmé dans une déclaration de principe sur les droits de la personne adoptée lors du Congrès du CTC de 1984 :

> "Le Congrès du travail du Canada, partisan de la Charte des droits et libertés, réitère son adhésion au principe de la non discrimination et proclame que tous les êtres humains sont nés libres et sont égaux en dignité et devant la loi. Nous nous opposons énergiquement à toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, les convictions politiques, les origines nationales ou ethniques, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle ou le statut de condamné gracié, car ces distinctions injustes ont pour effet d'annuler ou d'amoindrir l'égalité des chances et de traitement dans l'emploi et dans tous les aspects sociaux, culturels, économiques, civiques et politiques de la vie."

Les syndicats ont toujours joué un rôle important dans la lutte pour le respect des droits de la personne et de l'égalité au Canada. Ils ont tenté d'obtenir l'égalité pour les travailleurs de différentes façons, notamment par la négociation collective, l'éducation, la réforme législative et l'action politique. De plus, en cherchant à syndiquer les personnes qui ne le sont pas encore, les syndicats constituent actuellement l'un des instruments les plus efficaces dont peuvent se servir les travailleurs canadiens qui ne font partie d'aucun groupe pour faire reconnaître leurs droits en tant que personne et garantir leur égalité au travail et dans l'ensemble de la société. C'est la force collective qui découle de la syndicalisation qui permet à la plupart des Canadiens de faire respecter leurs droits légitimes sur le plan économique et social, d'éliminer les obstacles qui les empêcheraient autrement de participer pleinement et également à l'épanouissement de la société canadienne, ainsi que de protéger et d'accroître leurs chances de prendre part aux décisions fondamentales qui déterminent dans quelle mesure le Canada est vraiment une société libre et démocratique.

Dans le passé, la lutte pour le respect des droits de la personne et de l'égalité a obligé les syndicats à oeuvrer au-delà du lieu de travail. Les syndicats ont en effet toujours joué un rôle important dans les campagnes menées en faveur de l'égalité des sexes ou contre le racisme en vue de

protéger les minorités visibles. De concert avec la Commission canadienne des droits de la personne, nous avons élaboré un cours sur les droits de la personne et les syndicats. Le CTC a également beaucoup aidé les réfugiés indochinois en 1979-1980 et a été l'un des organisateurs de la conférence qui a eu lieu en 1983 sur le multiculturalisme au travail. Le CTC a mis sur pied un programme d'information et de sensibilisation portant sur d'importantes questions relatives aux libertés civiles et aux droits de la personne.

Compte tenu de son action en matière de droits de la personne, le CTC félicite le Comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes d'avoir entamé ce processus de consultation sur l'exécution des programmes et des politiques de la Commission canadienne des droits de la personne qui portent sur les mesures législatives interdisant la discrimination raciale. Nous espérons que nos mémoires seront utiles et donneront lieu à des amendements qui renforceront et protégeront mieux les droits de la personne au sein de notre société ainsi que le rôle essentiel que la Commission des droits de la personne devrait jouer à cet égard.

Le Congrès du travail du Canada croit que le rôle et les procédures de la Commission doivent être modifiés pour s'adapter à une société en évolution constante. Au tout début, on croyait, lorsqu'un procès était intenté en vertu de la législation sur les droits de la personne, qu'il fallait prouver l'intention pour conclure qu'il y avait eu discrimination. Cette notion d'"intention" traduisait bien le principe que l'on retrouvait dans la loi et dans la politique du gouvernement selon lequel le problème à régler était celui de la discrimination intentionnelle accompagnée d'attitudes préjudiciables.

Plus tard, les organismes s'intéressant aux droits de la personne ont réussi à faire élargir ce concept. La définition de discrimination a alors englobé la distinction intentionnelle ou délibérée établie entre des groupes sans obligatoirement être assortie d'attitudes préjudiciables ou d'animosité envers ceux-ci.

Discrimination systémique

Au cours des dernières années, et tout particulièrement dans les causes liées à l'emploi, les tribunaux des droits de la personne sont allés au-delà de l'intention et ont examiné les répercussions que les politiques de l'employeur avaient sur les employés et sur les futurs employés d'une entreprise. Par exemple, les exigences relatives à la hauteur et au poids d'une personne n'ont peut-être pas été élaborées dans l'intention d'établir une discrimination à l'égard des Asiatiques, mais elles peuvent avoir pour effet d'exclure un pourcentage disproportionné de ceux-ci. De la même façon, les exigences relatives aux études peuvent avoir comme conséquence involontaire d'exclure des groupes particuliers ou de les toucher démesurément. L'importance accordée aux répercussions qui découlent des systèmes d'emploi a également donné lieu à l'examen d'autres problèmes institutionnels, au concept des exigences professionnelles normales, et au principe de l'adaptation raisonnable. En d'autres termes, la législation sur les droits de la personne porte maintenant en grande partie sur l'incidence que les systèmes d'emploi ont sur différents groupes. À notre avis, le processus qui consiste à déterminer les répercussions indépendamment de l'intention diffère totalement de celui qui vise à établir s'il y a eu intention avec animosité ou attitude préjudiciable. Dans le dernier cas, lorsqu'un employeur est reconnu coupable de discrimination, sa réputation en souffre : l'employeur est coupable d'avoir eu des attitudes ou des intentions malveillantes. Dans le premier cas, la réputation de la personne n'est aucunement ternie : ce n'est pas l'existence d'un motif répréhensible qui nous intéresse, car cet aspect n'entre pas du tout en ligne de compte. Il s'agit plutôt de déterminer si les pratiques d'emploi sont adéquates et si elles favorisent l'égalité des chances et l'égalité de salaire.

En ce qui concerne l'objet précis du présent mémoire, c'est-à-dire l'efficacité de la Commission à lutter contre la discrimination raciale, nous croyons que celle-ci, du moins aux yeux du public, n'exerce pas une grande influence. Bien que ce dernier soit en général plus sensibilisé aux questions des droits de la personne, il considère que la Commission, en tant qu'unité

fédérale, n'est pas dans le feu de l'action et qu'elle n'agit pas à titre de défenseur ni de militant des droits de la personne.

La Commission s'est tellement enlisée dans les procédures administratives internes et les règles bureaucratiques qu'elle semble, en un sens, s'y être perdue. Le processus comme tel est maintenant plus important que le redressement des torts : convaincre la Commission d'accepter de tenir une enquête à l'égard d'une plainte formulée est un exploit en soi!

Certains syndicats ont même dû entamer des poursuites contre la Commission devant la Cour fédérale afin qu'elle accepte d'effectuer une enquête à la suite des plaintes formulées par leurs membres.

Toutefois, à la défense de la Commission, nous croyons que les méthodes conservatrices actuellement en vigueur ont été adoptées par suite des attaques que les gens de droite ont menées contre l'existence des commissions des droits de la personne et par suite de certaines décisions rendues par les tribunaux en faveur de l'intimé (qui doit avoir droit à un procès équitable) au lieu de reconnaître les allégations de discrimination.

Les conclusions du Groupe de travail Nielsen sur le rôle de la Commission laissaient entendre que celle-ci pourrait être abolie et remplacée par un recours aux tribunaux civils. Cette perspective n'a évidemment pas soulevé l'enthousiasme de la Commission d'autant plus que la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique avait été abolie.

Nous croyons néanmoins que la Commission n'a aucune excuse pour tenter, comme elle le fait, de ne pas traiter des plaintes portées à son attention; elle devrait plutôt s'attaquer à ces problèmes et essayer de les régler le plus directement et le plus rapidement possible.

En tentant désespérément de paraître impartiale, la Commission est devenue, à notre avis, indifférente au rôle que lui avait confié le Parlement, c'est-à-dire protéger les droits fondamentaux des personnes qui relèvent de sa compétence, tout particulièrement les droits des minorités.

Les personnel de la Commission exige maintenant que les plaignants fournissent eux-mêmes les preuves à l'appui de leurs plaintes. Ces démarches constituaient auparavant le rôle le plus important de l'enquêteur. À l'heure actuelle, les enquêtes sur les plaintes formulées semblent revêtir une importance tout à fait secondaire. En fait, du point de vue de la Commission, le fait d'accepter d'entamer des procédures relativement à une violation de la loi équivaut à adopter une attitude partiale en faveur du plaignant, au lieu d'agir de façon impartiale comme l'exige la loi.

À notre avis, tout en garantissant un traitement équitable à toutes les parties, les commissions des droits de la personne doivent s'employer activement à régler les cas de discrimination qui existent. Il faudrait aussi autoriser à déposer des plaintes et à intervenir au nom de leurs membres.

Nous pensons que les organismes chargés de défendre les droits de la personne doivent accorder plus d'attention aux effets systémiques des politiques d'emploi et c'est ce que reflètent bon nombre des propositions et des commentaires qui figurent dans les pages suivantes. Ainsi, nous croyons que la Commission doit affecter plus d'enquêteurs à l'examen des cas de discrimination. Nous proposons d'autoriser les syndicats à porter des plaintes, surtout lorsqu'il s'agit de discrimination systémique. D'autre part, nous estimons que les directives de la Commission ne devraient par lier les tribunaux; vu la complexité des cas de discrimination systémique, les tribunaux devraient pouvoir conclure l'existence de discrimination systémique même si l'employeur prétend avoir respecté ces directives.

Ces mêmes directives ne devraient lier ni la Commission, ni un tribunal constitué en vertu du paragraphe 39(1), ni d'un tribunal d'appel créé en vertu du paragraphe 42.1(2). Selon nous, ces directives existent pour aider les parties à élaborer des politiques et des pratiques d'emploi non discriminatoires, mais elles ne doivent par être considérées comme une

énonciation finale de la loi dans chaque cas. Il peut arriver qu'un employeur dont les pratiques d'emploi sont jugées discriminatoires ait appliqué en toute bonne foi les lignes directrices générales de la Commission, mais que dans les circonstances de l'espèce, ces pratiques aient eu un effet néfaste sur un groupe en particulier. Si l'on veut s'attaquer aux pratiques d'emploi qui donnent lieu à une discrimination systémique, il faut que l'on puisse les contester, même si elles sont conformes au lignes directrices de la Commission.

Il n'est nullement question d'établir la mauvaise foi du défendeur. La constatation par un tribunal de l'existence d'une situation discriminatoire dans ces circonstances indiquerait simplement que les efforts déployés pour mettre en place des politiques et des pratiques d'emploi non discriminatoires n'ont pas été suffisants et qu'il faut apporter des correctifs.

Le processus de consultation qui précède l'adoption de lignes directrices doit prévoir la participation informelle de tous les groupes concernés, notamment des représentants syndicaux lorsque les employés sont représentés par un syndicat et qu'il est question de relations de travail.

Il faut incorporer dans la loi des dispositions sur l'institution de poursuites dans les cas de discrimination systémique. La Commission doit entreprendre des études approfondies sur les gros employeurs chaque fois que la composition de la main-d'oeuvre révèle des inégalités raciales. On pourrait commencer par la Fonction publique fédérale. Le gouvernement avait d'ailleurs promis de faire une telle étude il y a plusieurs années de cela.

En ce qui concerne les craintes du Comité sur l'efficacité de la Commission dans le domaine de la discrimination raciale, nous tenons à souligner que sur le nombre total de plaintes reçues par la Commission canadienne des droits de la personne en 1986, 11 p. 100 avaient trait à la race et à la couleur, pour une total d'environ 50 plaintes. Le rapport annuel de la Commission ne précise pas combien de plaintes ont été jugées fondées. D'après ces chiffres, on pourrait conclure qu'il n'y a guère de problèmes raciaux au palier fédéral, y compris dans la Fonction publique fédérale. S'il y a des problèmes de discrimination raciale, ils ne sont de toute évidence pas

soumis à la Commission canadienne des droits de la personne. Nous sommes toutefois portés à croire que sur une population noire de plus de 500 000 personnes, il doit certainement y avoir plus de 50 plaintes.

Voici des exemples de la façon dont certaines plaintes (entre autres fondées sur la discrimination raciale) ont été traitées par la Commission canadienne des droits de la personne :

Cas A

Le plaignant a été congédié en 1985 et prétend que les motifs de congédiement étaient fondés sur la race et l'origine autochtone.

La Commission a refusé d'entendre la plainte en vertu du sous-alinéa 33 b) (i) de la Loi canadienne sur les droits de la personne parce qu'on avait déjà jugé que le congédiement était juste selon une autre procédure. Même après qu'on lui eût prouvé que la question de la race n'avait jamais été examinée comme motif de congédiement, la Commission a maintenu l'irrecevabilité de la plainte. La décision de la Commission a été contestée devant la Cour fédérale. L'appel a été confirmé en septembre 1987, mais la Commission n'a pas encore commencé à étudier la plainte. Un appel a même été logé à la Cour suprême.

Ainsi, plus de deux ans après avoir déposé une plainte à la Commission, le plaignant, soutenu par son syndicat, attend toujours l'intervention de la Commission.

Cas B

La Commission a refusé d'entendre une plainte fondée sur la discrimination systémique et raciale pour plusieurs raisons. C'est au plaignant qu'il incombait de prouver la discrimination systémique dont il se plaignait, ce qu'il a tenté de faire en produisant un document de recherche très détaillé. Toutefois, ce document n'a pas été accepté. Pendant plus d'un an la Commission a tenté de persuader le plaignant d'employer un vocabulaire

plus conforme à celui qu'elle utilise. Elle a finalement refusé d'entendre la plainte et le plaignant a dû faire appel aux services d'un avocat, avec l'aide de son syndicat.

Nous pourrions citer d'autres exemples qui illustrent le même problème, à savoir le cadre légaliste et tâtillon dont la Commission canadienne des droits de la personne ne veut pas sortir. Celle-ci prétend qu'elle doit procéder ainsi pour accorder un traitement équitable à toutes les parties. Elle semble croire qu'elle ne peut plus venir en aide aux plaignants (pour qui la Loi a été créée) ni faire enquête sur leurs plaintes.

Cette attitude nous apparaît inacceptable parce qu'elle limite l'obtention de renseignements sur les lieux de travail et qu'elle oblige les plaignants et leur avocat à fournir la preuve nécessaire aux enquêteurs de la Commission, qui ont tous les pouvoirs voulus pour mener de telles enquêtes.

Il ne faut pas interpréter ces critiques des méthodes de travail de la Commission comme un rejet du rôle important que joue cet organisme dans l'application de la législation sur les droits de la personne et dans la protection de ceux qui sont victimes de discrimination. Le CTC a milité pendant trop longtemps en faveur de la création de telles commissions pour leur retirer son appui maintenant, malgré l'inefficacité des pratiques actuelles.

Nous croyons plutôt qu'il faut libérer la Commission des entraves - même celles qu'elle s'est elle-même imposées - qui l'empêchent de protéger efficacement les droits de la personne, surtout ceux des minorités ethniques et raciales. Il faut certes assurer un traitement équitable à tous, mais il faut éviter de recourir à des pratiques qui diminuent l'efficacité de la loi, dont l'objet est d'assurer une société juste et équitable pour tous.

Comme M. Black l'a souligné dans son étude intitulée Employment Equality: A Systemic Approach, le mandat de la Commission des droits de la personne comporte deux objectifs très différents, à savoir l'examen des plaintes déposées par des particuliers et l'introduction de changements dans les systèmes de travail, c'est-à-dire l'examen de questions de discrimination

systémique. Au cours des années passées, la Commission n'a pas consacré beaucoup à l'étude de ces questions, car l'examen des plaintes avait la priorité. À notre avis, il faut établir un équilibre entre les deux.

À cette fin, on pourrait modifier la loi afin d'autoriser les syndicats qui le désirent à présenter eux-mêmes des plaintes. Dans de tels cas, on devrait leur donner la possibilité de sauter les étapes de l'enquête et de la conciliation et de demander la constitution d'un tribunal qui entendrait la plainte. Nous souhaitons que le Commission adopte une position plus dynamique à l'égard de la discrimination systémique et que la loi soit modifiée pour que les syndicats puissent participer davantage au processus.

Il conviendrait d'incorporer dans la loi des dispositions autorisant la divulgation du contenu de documents avant la tenue de l'audience. Cette divulgation permettrait d'obtenir des renseignements qui faciliteraient la préparation des dossiers et qui permettraient le dépôt de documents comme éléments de preuve. La Commission, les plaignants, les syndicats chargés de défendre une plainte, ainsi que les défendeurs devraient pouvoir bénéficier de ces dispositions.

Selon nous, il faut réexaminer la question de la conciliation et du règlement. Nous pensons qu'il faut mettre de côté l'étape de la conciliation, surtout dans les cas de discrimination systémique, mais nous reconnaissons qu'il faut maintenir une distinction entre l'étape de l'enquête et l'étape de la conciliation. Les renseignements obtenus à l'étape de la conciliation ne devraient pas être admissibles en preuve devant un tribunal. S'il en était autrement, les défendeurs refuseraient carrément d'envisager la possibilité de négocier un règlement.

Il faut prévoir des délais stricts pour la conciliation, qui ne doit pas servir de moyen d'atermoiement.

Nous recommandons d'inclure dans la loi des dispositions selon lesquelles un tribunal serait chargé d'entendre la plainte à l'expiration du délai accordé pour la conciliation.

Nous pensons que la discrimination systémique en milieu de travail, l'intervention des syndicats et le dépôt de plaintes par ces derniers sont des questions de la plus haute importance. Les syndicats ont souvent accès à des renseignements pertinents et sont mieux placés pour prendre conscience des questions de discrimination systémique. Nous pensons qu'en autorisant les syndicats à défendre les plaintes, l'on pourrait accélérer le règlement des cas de discrimination.

Comme l'une des fonctions premières de la Commission, et même du processus administratif dans son ensemble, consiste à éduquer les membres de la société, nous pensons qu'il serait utile de publier les décisions rendues à l'étape du règlement. Sauf pour ce qui est des noms des parties, toutes les données pertinentes des règlements devraient être rendues publiques pour que les personnes soucieuses de respecter la loi ou chargées de l'appliquer sachent ce qui a été décidé dans ces cas.

Nous pensons qu'il faut publier toutes les décisions rendues dans les cas de discrimination systémique. De cette façon, on arrivera à renseigner le public en général et certains secteurs de la société sur l'existence et la nature de la discrimination systémique.

Bien qu'il soit souhaitable de hausser le montant de l'indemnité qui peut être accordée à une personne victime de discrimination, nous croyons qu'il faut surtout mettre l'accent sur les recours préventifs et correctifs contre la discrimination systémique.

Respectueusement soumis au nom du

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

Shirley G.E. Carr, présidente
Richard Mercier, secrétaire-trésorier
Dick Martin, vice-président exécutif
Nancy Riche, vice-présidente exécutive